

note n°20/13

NORDIKA Programme

FONDATION

pour la RECHERCHE
STRATÉGIQUE

Benoît Gomis

Chercheur à l'International Security Research
Department de Chatham House

Entre Londres et Berlin : le difficile rééquilibrage straté- gique français et son impact sur la Politique de Sécurité et de Défense Commune (PSDC)

(juin 2013)

This text is published as part of the NORDIKA programme, with the support of the Ministry for Foreign Affairs of Finland.

Résumé

Plus de deux ans et demi après la signature des ambitieux traités de Lancaster House, l'heure est au bilan pour le partenariat franco-britannique. Des progrès importants sont à noter, notamment sur les plans institutionnel et opérationnel en raison de plusieurs exercices bilatéraux et de missions communes en Libye et au Mali. Toutefois le contexte d'austérité budgétaire – un

important facteur en faveur du partenariat bilatéral il y a trois ans – a posé problème (cf. décision britannique concernant le F35), tout comme le partage du renseignement. L'enjeu principal est cependant d'ordre politique : entre ses ambitions pour l'Europe de la défense, son aspiration à retrouver un rôle de leader en Europe suite aux difficultés sur le plan de la gouvernance économique, sa volonté de relancer

les relations franco-allemandes en matière de défense, et les traités de Lancaster House, Paris devra certainement choisir. Malgré les difficultés rencontrées depuis novembre 2010, et en dépit d'une relation politique moins naturelle depuis l'arrivée de François Hollande, le partenariat franco-britannique présente le socle le plus solide pour bâtir une relation stable, fondée sur des développements concrets, et avec des opportunités d'expansion. En décembre prochain se tiendra un Conseil Européen sur les questions de défense. Même s'il y a peu à attendre du sommet de décembre, il sera l'occasion pour la France de démontrer sa capacité à jouer un rôle de leader pragmatique sur les questions de défense, alors que Londres et Berlin disposent eux de marges de manœuvre plus limitées sur l'UE et la défense, respectivement.

Abstract

More than two and a half years after the signature of the Lancaster House treaties, time has come to reassess Franco-British defence cooperation. There has been some important progress, notably regarding institutional and operational cooperation with a series of joint military exercises as well as missions in Libya and Mali. However budgetary austerity, once a key factor for bilateral cooperation, may now constitute an obstacle to further cooperation (see UK's decision on F35). Nonetheless the main challenge is political: Paris may have to decide between its ambitions for 'l'Europe de la défense', its aspiration to play a leadership role in Europe following difficulties on economic issues, its willingness to revive Franco-German defence relations, and the Lancaster House treaties. In spite of the difficulties encountered since November 2010, including political ones with the election of François Hollande, the Franco-British partnership represents the most solid foundation for a stable relationship based on concrete advances and with opportunities to expand. Next December there will be a European Council on defence issues. Even though there is not much to expect from the summit, it will be an opportunity for France to demonstrate its capacity to play a pragmatic leadership role on defence issues, while London and Berlin only have limited room for manoeuvre on EU and defence topics, respectively.



La France vient de terminer un long processus de révision de son *Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale* entamé après l'élection de François Hollande en mai dernier. Sans annoncer de changement radical, ce document reflète les rééquilibres politiques et stratégiques de ces dernières années qui pourraient avoir un impact important sur les processus institutionnels bruxellois. Entre Londres et Berlin, Paris tente en effet de réconcilier deux approches fondamentalement différentes sur la sécurité et la défense. De cette stratégie pourrait naître de nouvelles tensions pour une PSDC déjà en proie à de grandes difficultés.

Aspirations et réalités : la France et la PSDC

Traditionnellement, la France a toujours considéré l'Union européenne (UE) comme un tremplin pour ses propres ambitions globales¹. Suite à l'effondrement de son empire colonial, l'UE représentait une opportunité pour la France de maintenir une influence sur la scène internationale. Derrière une vision gaulliste du rôle de la France dans le monde, les accords de Saint-Malo, signés par Jacques Chirac et Tony Blair en 1998, étaient pour la France une démonstration de la capacité de l'Europe à agir indépendamment des États-Unis et prendre en main son destin en matière de sécurité et de défense. La création et le développement de la Politique Européenne de Sécurité et de Défense (PESD), depuis renommée la Politique de Sécurité et de Défense commune (PSDC), constituaient donc pour la France un objectif avant tout politico-stratégique, vers l'avènement du projet européen. L'Allemagne, bien que plus réservée que la France quant à ses propres ambitions internationales et son rôle en matière de sécurité et de défense, a soutenu ce projet politique, alors que le Royaume-Uni a opté pour une relation plus ambiguë – pour une plus grande contribution capacitaire et opérationnelle venant d'Europe, mais contre une intégration institutionnelle trop poussée, principalement en raison de sa 'relation spéciale' avec les États-Unis et ses divers courants eurosceptiques sur le plan domestique.

Ces dernières années de nouvelles tendances ont émergé, remettant en question cet équilibre des pouvoirs au sein de l'Europe. L'Allemagne tout d'abord est clairement devenue la première puissance européenne, grâce à une situation écono-

1. Adrian Treacher, « Europe as a power multiplier for French security policy: Strategic consistency, tactical adaptation », *European Security*, Volume 10, Issue 1, 2001; Jolyon Howorth, 'France, Britain and the Euro-Atlantic Crisis', *Survival*, Volume 45, Issue 4, 2003.

mique plus avantageuse que ses voisins français et britannique. En ce qui concerne la sécurité et la défense, l'Allemagne a aussi souvent été critiquée pour son manque d'initiatives et de soutien à diverses interventions militaires, en particulier en Libye et au Mali. Bien que des raisons historiques, culturelles et institutionnelles expliquent en grande partie cette réticence allemande à intervenir sur le plan militaire, la position économique privilégiée de l'Allemagne en Europe justifie aussi son manque d'engagement dans d'autres secteurs, faute d'incitations politiques.

Dans le même temps, la PSDC souffre d'un bilan très mitigé. La grande majorité de ses missions (33 jusqu'à présent²) ont eu des ambitions, moyens et résultats limités³. En outre, ses tentatives de réformes institutionnelles ont été marquées par la récurrence de désaccords et blocages notamment concernant la création d'un quartier général opérationnel permanent (*Operational Headquarters* – OHQ), le rôle de l'Agence européenne de la défense (AED) ou la question de la coopération entre l'UE et l'OTAN. Enfin, en matière de coopération industrielle, des difficultés techniques, politiques et budgétaires ont compliqué la plupart des projets capacitaires multilatéraux ambitieux comme l'A400M.

Dans ce contexte délicat, la France s'est mise à la recherche d'alternatives. L'arrivée de Nicolas Sarkozy à l'Élysée a scellé le rapprochement entre la France et l'OTAN, Paris réintégrant le commandement militaire intégré de l'organisation en 2009. Bien que la France reste en dehors du Groupe des plans nucléaires (*Nuclear Planning Group*) et qu'elle participait déjà à de nombreuses missions otaniennes avant 2009, cette décision reflète une nouvelle dynamique politique. En réponse aux difficultés rencontrées à Bruxelles, Nicolas Sarkozy s'est voulu plus pragmatique, flexible et centré sur le domaine capacitaire plutôt que sur des questions idéologiques et institutionnelles. Par conséquent la France s'est tournée vers l'Outre-manche.

2. « CSDP Map – Mission Chart », *ISIS Europe*, April 2013; <http://www.csdpmap.eu/mission-chart>

3. Le Général Van Osch, chef de l'État-Major de l'UE, a lui-même critiqué la lenteur de la réponse de l'UE à la crise au Mali. « Le Mali aurait été dans une situation catastrophique si la France n'était pas intervenue. Nous projetions de faire une mission de formation de l'armée. Mais avons réagi avec trop de lenteur. [...] Et nous avons été surpris par la rapidité de l'écroulement malien. » 'Au Mali, l'Europe trop lente. Chapeau à la France' ; Bruxelles2, 17 March 2013 <http://www.bruxelles2.eu/zones/sahel/au-mali-leurope-a-reagi-avec-trop-de-lenteur-chapeau-a-la-france-pour-avoir-agi-van-osch.html>

Rapprochement faute de mieux : les relations franco-britanniques depuis les traités de Lancaster House

Le 2 novembre 2010 à Lancaster House à Londres, Nicolas Sarkozy et David Cameron ont signé des traités de coopération bilatérale en matière de défense et de sécurité. Le premier traité met en place un cadre pour la coopération en matière de défense et de sécurité entre les deux pays et appelle à un renforcement de la coopération militaire, industrielle et en termes d'armement. Le second est relatif à des installations radiographiques et hydrodynamiques communes, centré en particulier sur la sûreté et la sécurité des armes nucléaires.

Les accords de Lancaster House ont été présentés par les deux gouvernements comme une avancée concrète et logique, reflétant non seulement les intérêts stratégiques communs de deux pays de taille moyenne mais ambitieux et actifs sur la scène internationale mais aussi les bénéfices économiques annoncés d'une mutualisation des moyens. Bien que ces facteurs aient eu une influence certaine dans la préparation des traités, d'autres données ont aussi joué un rôle, dans un contexte où les pressions domestiques et internationales étaient en effet différentes pour les deux pays.

Pour Nicolas Sarkozy, le rapprochement avec le Royaume-Uni lui permettait de démontrer son sens de l'initiative, son pragmatisme et son désir de travailler en plus étroite collaboration avec les partenaires anglo-saxons de la France, en phase avec sa vision économique et budgétaire plus libérale que ses prédécesseurs. En outre, les traités de novembre 2010 s'inscrivaient clairement en dehors de tout cadre multilatéral. La vision du président français était similaire à celle de David Cameron sur ces deux aspects.

Cependant, alors que Nicolas Sarkozy gardait toujours des objectifs européens sur le long terme non seulement pour la PSDC en elle-même mais pour relancer la politique étrangère de la France, la position de David Cameron sur l'UE différait. Son but n'était pas de revigorer le rôle du Royaume-Uni au sein de l'UE, mais plutôt de démontrer que le Royaume-Uni possédait désormais une alternative par l'établissement de relations bilatérales efficaces et durables, plutôt que d'utiliser les traités et institutions de l'UE. Le contexte politique britannique était alors marqué par une montée de l'euroscpticisme et une inquiétude grandissante vis-à-vis de la réduction et du rééquilibrage des ambitions et capacités américaines sur le plan stratégique suite aux guerres en Irak

et en Afghanistan. En somme, les accords de Londres étaient pour la France un moyen de renforcer sa position au sein de l'UE et pour le Royaume-Uni sa position en dehors de l'UE.

Le contenu des traités révèle ce mélange d'objectifs stratégiques, budgétaires et politiques. La déclaration commune du 2 novembre 2010 indique la détermination de la France et du Royaume-Uni à « jouer un rôle de leader en matière de sécurité et de défense », et le fait qu'ils « n'envisageaient pas de situation dans laquelle les intérêts vitaux de l'une des Parties pourraient être menacés sans que ceux de l'autre le soient aussi »⁴ – un signe de l'ampleur des aspirations stratégiques des deux pays à travers cet accord bilatéral. La création d'une force expéditionnaire interarmées conjointe (*Combined Joint Expeditionary Force* – CJEF), une force non permanente et qui pourra être déployée, avec préavis, pour des opérations bilatérales et multilatérales, et l'interopérabilité accrue de leur porte-avions montrent aussi une réelle volonté de générer de vrais effets opérationnels. D'autres programmes de coopération, comme ceux concernant les drones (*Unmanned Aerial Systems* – UAS) et drones de combat (*Unmanned Combat Aerial Vehicles* – UCAV), le soutien aux futures flottes d'A400M, et le secteur des missiles démontrent la priorité donnée aux objectifs de réduction budgétaire, alors qu'un nombre de programmes moins conséquents figurent aussi dans les accords, notamment contre les mines marines.

Il est important de noter que les traités ne proposent pas de changement quant aux approches stratégiques de la France et du Royaume-Uni. Le Royaume-Uni n'a pas renoncé à son attachement avec les États-Unis, et la France n'a pas abandonné ses ambitions pour l'Europe de la défense.

Un bilan de la coopération franco-britannique depuis novembre 2010

Les mois écoulés depuis la signature des traités de Lancaster House ont vu émerger ou renaître des signes de progrès mais aussi des tensions entre les deux pays.

La crise en Libye est considérée comme l'un des tous premiers succès clefs du couple franco-britannique six mois seulement avec la signature des accords de coopération. Sur les plans politique et opérationnel plus qu'institutionnel

(les avancées institutionnelles étant alors minimales), la crise libyenne a clairement renforcé la relation entre Londres et Paris, et permis de convaincre sceptiques et opposants, autant sur le plan interne qu'externe, de la valeur ajoutée d'un partenariat bilatéral. Nicolas Sarkozy et David Cameron, conjointement aux efforts d'Hillary Clinton, ont joué un rôle déterminant dans l'adoption de la résolution 1973 du Conseil de sécurité des Nations Unies pour la mise en place d'une zone d'exclusion aérienne. Les contributions militaires de la France et du Royaume-Uni ont aussi été cruciales au sein de l'intervention américaine initiale puis de celle dirigée par l'OTAN.

Les autres indicateurs de succès comprennent plusieurs exercices militaires conjoints (*Flanders, Corsican Lion, Joint Fire* alors que le prochain exercice – *Joint Warrior 13-2* – est attendu pour l'automne), la décision de créer un quartier général déployable pour la force expéditionnaire interarmées conjointe (*Combined Joint Expeditionary Headquarters*) annoncée au sommet de février 2012, alors que l'échange d'officiers a lui aussi porté ses fruits.

Toutefois, des problèmes sont apparus ou réapparus. Premièrement la décision britannique de revenir à une solution STOVL (*Short Take Off and Vertical Landing*) pour le F-35B a démontré que la coopération franco-britannique, et le programme de porte-avions en l'occurrence, était moins importante que les pressions budgétaires nationales et les relations anglo-américaines. Suite aux coupes budgétaires annoncées par le *Livre blanc* en France, force est de constater que des situations similaires pourraient se présenter en France, qui forceraient le gouvernement à faire un choix entre consolidation budgétaire et respect des accords de novembre 2010. Alors que le climat économique délétère constituait une incitation claire à la mutualisation des moyens entre Londres et Paris en 2010, la situation est plus compliquée aujourd'hui et pourrait aller à l'encontre d'un partenariat renforcé. Avec des capacités trop réduites, il serait en effet difficile de justifier la capacité du couple franco-britannique à « jouer un rôle de leader en matière de sécurité et de défense ».

Deuxièmement, sur le plan opérationnel, la communication entre armées s'est avérée problématique. Au-delà de ce problème technique et donc plus facilement soluble, deux autres points de discordance ont marqué la récente coopération militaire franco-britannique. Tout d'abord, le partage de renseignement, comme l'a récemment fait remarquer Jean-Yves Le Drian : « *il est impératif que nous passions une nouvelle étape de confiance avec un renforcement du*

4. « UK-France Summit 2010 Declaration on Defence and Security Co-Operation », HMG, 2 November 2010 : <https://www.gov.uk/government/news/uk-france-summit-2010-declaration-on-defence-and-security-co-operation>

partage de renseignement », s'empresant d'ajouter : « nous attendons que Londres mette tout son poids dans la balance pour trouver des solutions », sous-entendant par là-même que la responsabilité des difficultés actuelles incombe avant tout au Royaume-Uni⁵. Ces remarques reflètent des divergences significatives sur cette question : d'un point de vue français, le partage du renseignement avec les Britanniques est difficile, compte tenu de leur réticence à échanger des informations en raison de leur relation spéciale avec les États-Unis en la matière, ainsi qu'avec les autres pays du 'Five Eyes'⁶ (Canada, Australie et Nouvelle-Zélande). Nombre d'officiers britanniques trouvent quant à eux que la France est le principal fautif car elle considère le renseignement comme l'un des principaux tenants de son identité et souveraineté nationale. De surcroît, la France et le Royaume-Uni ont des processus de décision différents quant à leurs interventions militaires. La chaîne de commandement entre le président français et ses troupes est plus directe et le temps de réaction moindre, le système britannique fonctionnant avec des concepts plus détaillés et précis, mais qui tendent à allonger la période de préparation. Force est de constater que ces désaccords sont principalement de nature historique et culturelle, qui devraient se résorber avec davantage d'expérience et de pratique, mais qui dépendront aussi de la volonté des politiques d'en faire une priorité.

Troisièmement, la dynamique politique entre les deux gouvernements a changé. 2012 a été marquée par une longue période d'incertitude liée à l'élection présidentielle, et quelle direction prendrait la politique de défense française, compte tenu du processus de révision du *Livre blanc* a peine achevé fin avril dernier, et alors que les arbitrages de la Loi de Programmation Militaire restent à définir. La symbiose entre Nicolas Sarkozy et David Cameron s'était avérée déterminante pour donner une dernière impulsion vers une coopération poussée en matière de défense et de sécurité, et surpasser certains obstacles et doutes – certains au sein du ministère de la Défense à Paris préconisaient en effet une 'politique des petit pas', plus prudente, alors qu'à Londres des voix eurosceptiques doutaient du sérieux des Français. L'arrivée au pouvoir de François Hollande est donc significative. Le nouveau président français a un

5. Jean-Yves Le Drian, ministre de la Défense, *Discours devant le Franco-British Council*, Londres, jeudi 16 mai 2013.

6. Officiellement connu sous le nom de 'United Kingdom – United States Communications Intelligence Agreement' ou traité UKUSA.

profil très différent de son prédécesseur – un homme politique de centre-gauche, moins pro-américain, et plus porté sur les questions économiques et sociales que de sécurité et de défense, il est aussi moins impulsif et décisif, et favorise davantage la patience, le consensus et le collectif. Son ministre de la Défense Jean-Yves Le Drian joue aussi un rôle bien plus important que ses prédécesseurs sous Sarkozy. Sa relation avec Philip Hammond, bien qu'ami-cale, est marquée par des différences de style et de vision, Le Drian étant un fervent défenseur de l'Europe de la défense alors que son alter ego britannique est un gestionnaire pragmatique avant tout concentré sur des priorités budgétaires.

Des dissensions au sein du couple franco-allemand

Dès l'été 2012, François Hollande, Jean-Yves Le Drian et Laurent Fabius ont multiplié les efforts diplomatiques pour relancer les relations de sécurité et défense avec plusieurs pays européens, dont la Pologne, l'Espagne, l'Italie et surtout l'Allemagne. Les traités de Lancaster House ont en effet été perçus comme trop exclusifs par plusieurs gouvernements en Europe, et allant à l'encontre des développements institutionnels plus larges, en particulier au sein de l'UE.

Cette tentative de rééquilibrage stratégique s'inscrit dans un contexte délicat pour la coopération franco-allemande de défense. Les relations entre la France et l'Allemagne ont été marquées par quelques accomplissements, parmi lesquels des échanges de personnels, des formations communes notamment au sein de l'École franco-allemande Tigre pour la formation de pilotes et techniciens des deux pays sur l'hélicoptère de combat Eurocopter Tigre, la création de la brigade franco-allemande, l'initiative des deux gouvernements menant neuf ans plus tard à l'établissement d'un commandement du transport aérien européen (*European Air Transport Command*, EATC – actif depuis 2010) et enfin, suite aux efforts de Hollande et Le Drian, la signature en juin 2012 d'une lettre d'intention dans le domaine capacitaire, en particulier dans le secteur des drones⁷. Ces succès peuvent en partie s'expliquer par une volonté conjointe de deux pays de l'OTAN de travailler vers un but commun, l'Europe de la défense, un objectif que le Royaume-Uni n'a jamais complètement partagé.

7. Claudia Major, « La France, l'Allemagne et la défense européenne: pour plus de pragmatisme et moins de pathos », *Visions franco-allemandes*, n°20, IFRI, janvier 2013 : <http://www.ifri.org/?page=detail-contribution&id=7494>

En 2010, suite aux traités de Lancaster House, la France a tenté de relancer les relations outre-Rhin par le biais d'un Groupe d'Impulsion. Le refus allemand dénote une certaine fatigue dans la coopération bilatérale de défense, comme l'a aussi démontré l'absence de toute annonce dans ce domaine lors du récent cinquantième anniversaire du traité de l'Élysée. De profondes différences structurelles, culturelles et politiques subsistent en effet entre les deux pays. Dans un rapport pour le *Centre for European Reform* en 2011, Tomas Valasek indique qu'une culture stratégique similaire est un élément indispensable au développement d'une coopération de défense fructueuse entre plusieurs pays, et c'est précisément le plus grand obstacle à des avancées plus concrètes au sein du couple franco-allemand⁸. Contrairement à l'Allemagne et ses ambitions modestes sur la scène internationale depuis la Seconde Guerre mondiale, le rôle de la France dans le monde est un élément central de l'identité nationale d'un pays qui se veut, comme le rappelle le récent *Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale*, « une puissance européenne au rayonnement global »⁹. En outre, l'utilisation de moyens militaires comme instruments de dissuasion et d'influence fait partie intégrante du positionnement stratégique français, alors que l'Allemagne donne une nette priorité aux moyens civils et conditionne les activités militaires à un mandat des Nations Unies, un cadre d'intervention multilatéral et une autorisation du Bundestag¹⁰. Ces divergences quant à l'utilisation de la force ont été clairement visibles lors des récentes crises, en particulier Libye, où l'Allemagne s'est en effet abstenue lors du vote au Conseil de sécurité des Nations Unies quant à l'instauration d'une zone de non-vol. Au Mali, l'Allemagne a certes offert un soutien logistique avec un Airbus A-310 et deux C-160 pour le fret sanitaire et le transport de troupes mais cette aide était destinée en priorité à la Misma (Mission internationale de soutien au Mali sous conduite africaine ou

African-led International Support Mission to Mali, abrégé AFISMA), la mission militaire de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest, et non à l'intervention française – un pied de nez à l'action française renforcé par les propos de plusieurs officiels allemands insistant sur le fait que les pays européens ne devraient pas surestimer leur rôle et importance dans la région.

Récemment l'échec des négociations sur la fusion de BAE et EADS a aussi mis en exergue les différences entre l'Allemagne, la France et le Royaume-Uni quant à la nature de leurs industries de défense et leurs stratégies de gouvernance étatique de ces atouts stratégiques. Le secteur allemand est en effet caractérisé par des structures avant tout familiales (e.g. Diehl, Thyssen-Krupp), le secteur français par un rôle prédominant de l'État dans la lignée d'une tradition colbertiste, alors que de grandes sociétés privées dominent le marché de la défense britannique. En outre, l'intransigeance de l'Allemagne – exigeant notamment qu'une plus grande partie de l'entreprise née de la fusion de BAE et EADS lui soit attribuée et que son quartier général soit située à Munich – a joué un rôle déterminant dans l'échec des discussions.

En résumé, il y a à l'heure actuelle peu de convergences entre Paris, Londres et Berlin. La solidité de la coopération franco-britannique en matière de défense est à l'épreuve, en dépit de récents progrès. Sur le plan économique et politique, la montée de l'euro-scepticisme au sein du Parlement britannique et la perspective d'un 'in-out' referendum sur le Royaume-Uni et l'UE inquiètent et irritent Paris, bien qu'un sondage du *Pew Research Center* ait récemment révélé que la population française est en réalité encore plus eurosceptique que ses voisins d'outre-Manche. Paris et Berlin peinent eux à trouver une approche commune sur les politiques économiques, le gouvernement français critiquant ouvertement la politique d'austérité du gouvernement allemand, qui considère en retour la France comme « l'enfant à problèmes de la zone euro »¹³. Compte tenu de ces visions dispa-

8. Tomas Valasek, « Surviving austerity: The case for a new approach to EU military collaboration », Centre for European Reform, April 2011: http://www.cer.org.uk/sites/default/files/publications/attachments/pdf/2011/rp_981-141.pdf

9. *Livre Blanc – Défense et Sécurité Nationale*, avril 2013 : <http://www.defense.gouv.fr/actualites/articles/livre-blanc-2013>

11. « German security policy is based on a comprehensive concept of security; it is forward-looking and multilateral. Security cannot be guaranteed by the efforts of any one nation or by armed forces alone », *White Paper 2006 on German Security Policy and the Future of the Bundeswehr*, Federal Ministry of Defence, 2006, p. 6 : http://www.london.diplo.de/contentblob/1549492/Daten/78110/German_security_defence.pdf

12. 77 % des Français sondés considèrent que le processus européen d'intégration économique a empiré la situation économique de la France, une augmentation de 14 points en un an. De plus, seulement 41 % ont une opinion favorable de l'UE (ce qui représente une baisse de 19 points par rapport à 2012), contre 43 % au Royaume-Uni. 'The New Sick Man of Europe: The European Union', *Pew Research Global Attitudes Project*, 13 May 2013 : <http://www.pewglobal.org/2013/05/13/the-new-sick-man-of-europe-the-european-union/>

13. « La France, enfant à problèmes de l'Euro », *Le Figaro*, 22 février 2013 : <http://www.lefigaro.fr/flash-eco/2013/02/22/97002-20130222FILWWW00499-la-france-enfant-a-problemes-de-l-euro.php>; et « Germany

rates quant au rôle politique, économique et stratégique de l'Europe sur la scène internationale, il y a peu à attendre du prochain Conseil Européen sur la PSDC qui se tiendra à Bruxelles en décembre. Quelques pistes pour l'avenir de la PSDC sont toutefois à envisager.

Quel futur pour la PSDC ?

Parmi les trois plus grandes puissances européennes, la France est la plus à même de faire avancer les choses au sein de la PSDC. En raison de ses ambitions pour l'Europe de la défense, c'est aussi sans doute le pays qui attend le plus de la rencontre de décembre. Le gouvernement britannique approche en effet cette échéance très prudemment. Il dispose d'une marge de manoeuvre limitée sur les questions européennes y compris en matière de défense, notamment en raison de la montée du UKIP et d'un euroscepticisme qui persiste dans les rangs conservateurs. Toutefois le sujet pourrait pousser les libéraux démocrates, traditionnellement pro-européens, à être plus vocaux sur la nécessité d'une coopération européenne accrue en matière de défense. Même si l'absence de secrétaire d'Etat libéral démocrate au sein du ministère de la Défense britannique depuis le départ de Nick Harvey pourrait leur faire défaut, *Number 10* semble aussi prêt à faire des efforts importants pour collaborer avec Paris, comme ce fut le cas lors de la crise malienne. L'Allemagne, plus réticente à jouer un rôle de leader sur les questions de défense, a en outre peu intérêt à user de son capital politique alors même que son influence au sein de l'Europe est déjà garantie par un rôle économique prédominant. Toutefois le nouveau statut de l'Allemagne en Europe pourrait mener à une attitude plus critique de Berlin vis-à-vis de ses partenaires européens quant à la réduction de leurs dépenses en matière de défense et la position ambiguë de certains vis-à-vis de l'OTAN (France) et de l'UE (Royaume-Uni), comme l'a fait Thomas de Maizière lors de sa récente visite à Londres¹³. Entre deux alliances difficiles, le gouvernement français devrait se tourner outre-Manche pour des avancées concrètes sur les plans opérationnel et capacitaire, et ce malgré quelques difficultés politiques et culturelles. Comme l'a

accuses France of being Europe's biggest problem child », *The Telegraph*, 30 April 2013 : <http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/europe/germany/10028824/Germany-accuses-France-of-being-Europes-biggest-problem-child.html>

13. « German defence minister: Countries must learn that fighting is not enough », *The Guardian*, 22 April 2013: <http://www.guardian.co.uk/world/2013/apr/22/german-defence-minister-fighting-enough>

récemment indiqué Jean-Yves Le Drian, le couple franco-britannique se doit de jouer un rôle de moteur en Europe¹⁴. Toutefois, pour que cette stratégie produise des effets réels et durables, le gouvernement devra trouver un juste équilibre entre d'une part des projets institutionnels et politiques trop ambitieux et difficiles à soutenir pour *Number 10*, et d'autre part des avancées concrètes mais trop peu visibles. Des retombées sur le plan politique sont en effet importantes pour le gouvernement français qui entend retrouver davantage d'influence au sein de l'UE alors que ses efforts économiques n'ont pas porté leurs fruits jusqu'à présent.

Une approche duale pourrait s'avérer bénéfique. La coopération franco-britannique pourrait en effet servir premièrement de modèle à la création et au développement d'autres îlots de coopération en Europe, similaires aux processus de Visegrad, Nordefco ou au sein du Benelux. Un développement flexible et peu institutionnalisé doit pour cela être privilégié. Bien que l'esprit de la coopération structurée permanente proposée par le traité de Lisbonne ait été en quelque sorte mis en pratique par les accords de Londres, la France et surtout le Royaume-Uni ont décidé de travailler ensemble précisément car le cadre était bilatéral et non multilatéral.

Deuxièmement, les traités de Lancaster House devraient aussi être étendus à d'autres partenaires européens. Plusieurs officiels britanniques et français ont prudemment confirmé cette possibilité, mais il est important de souligner les risques politiques et techniques liés à une ouverture trop rapide et trop large. Il semble que la voie la plus réaliste serait d'ouvrir les accords à des pays de plus petite taille, avec des capacités, ambitions et critères d'engagement semblables au couple franco-britannique, sur des projets capacitaires spécifiques, et une fois que les programmes de coopération franco-britanniques seront pleinement mis en œuvre.

En conclusion, les préparations actuelles au sommet européen de décembre doivent prendre en compte les contextes, sensibilités et agendas politiques de Londres, Paris et Berlin, et favoriser une solution franco-britannique. Pour la PSDC, la clé du problème pourrait aussi se trouver dans le développement d'une

14. « Notre coopération bilatérale doit donc se poursuivre et se développer, non comme une fin en soi mais comme un moteur ouvert à d'autres pour faire avancer la capacité des Européens à prendre en main leur sécurité et leur destin ». Jean-Yves Le Drian, Ministre de la Défense, *Discours devant le Franco-British Council*, Londres, jeudi 16 mai 2013.

coopération européenne sur un sujet consensuel et aux risques politiques limités. La cybersécurité et la cyber-défense viennent à l'esprit, alors que la plupart des pays européens augmentent en ce moment leurs efforts en la matière, comme l'a récemment annoncé la France avec son *Livre blanc*. Une approche

uniquement nationale en la matière est en effet obsolète mais tout partenariat devra éviter des projets trop ambitieux qui pourraient se heurter à des désaccords sur les questions de contrôle étatique de l'information, du partage de renseignement et de la protection de la vie privée.♦

Auteur

Benoît Gomis est chercheur à l'International Security Research Department de Chatham House à Londres, où il travaille sur la coopération franco-britannique en matière de défense et de sécurité (principalement au sein du FRUK Defence Forum*), la drogue et le crime organisé, et le contre-terrorisme. Il a aussi travaillé à la Délégation aux affaires stratégiques du ministère de la Défense à Paris et à l'Assemblée parlementaire de l'OTAN à Bruxelles. Il est diplômé de l'Institut d'Etudes Politiques d'Aix-en-Provence et de la London School of Economics and Political Science.

* Le FRUK Defence Forum est une initiative conjointe de cinq think tanks français et britanniques : Centre for European Reform (CER), Chatham House, Fondation pour la Recherche Stratégique (FRS), Institut Français des Relations Internationales (IFRI) et Royal United Services Institute (RUSI) – 'Franco-British defence cooperation', Chatham House <http://www.chathamhouse.org/research/security/current-projects/franco-british-defence-cooperation>.

Les dernières Notes de la FRS

- Marek Madej, Visegrad Group defense cooperation: what added value for the European capabilities?, note n° 19/13, June 2013
- Alexandre Taithe, Regulatory and economic instruments in order to reduce emissions of green house gases by 2050: financial impacts on industry?, note n° 18/13, juin 2013
- Philippe Gros, La question du déni d'accès et le concept Air-Sea Battle, note n° 17/13, juin 2013
- Philippe Gros, Jean-Jacques Patry, Nicole Vilboux, Serval : bilan et perspectives, note n° 16/13, juin 2013
- Isabelle Facon, Russie, Etats-Unis : la tension perpétuelle, note n° 15/13, juin 2013
- Xavier Pasco, Le recentrage politique du secteur spatial de défense aux Etats-Unis, note n° 14/13, juin 2013
- Yves Boyer, La stratégie de rééquilibrage des Etats-Unis vers l'Asie-Pacifique et la Chine, note n° 13/13, juin 2013

Les opinions exprimées ici n'engagent que la responsabilité de leur auteur